

都市農地関連制度の活用状況について

国土交通省 都市局 都市計画課 課長補佐 一言 太郎

■ はじめに

平成 27(2015)年の都市農業振興基本法の制定、平成 28(2016)年の都市農業振興基本計画の閣議決定、平成 29(2017)年の生産緑地法等の改正、平成 30(2018)年の都市農地の貸借の円滑化に関する法律の制定と、近年、都市農地を巡る法制度の改正が進められてきた。

本稿では、これらのうち国土交通省の行った制度改正について、改正後の地方公共団体の取組状況を概括するとともに、これまで生産緑地制度の導入が一部の市町村に留まっていた特定市以外の市町村（以下、一般市）の取組状況を示し、生産緑地制度を中心とした都市農地の保全・活用の現在地を標すことを目的とする。

とりわけ、全生産緑地の約 8 割を占める平成 4(1992)年指定の生産緑地が、指定後 30 年を迎えるまで 2 年余りとなり、特定市では特定生産緑地の指定事務が着実に進められていることから、その状況を明らかにする。

さらに、令和 2(2020)年の「都市再生特別措置法等の一部を改正する法律」（令和 2 年法律第 43 号）において、農業と調和した良好な居住環境を確保するための新たな地区計画制度を創設したところであり、その内容や活用の可能性についても紹介する。

■ 生産緑地面積

生産緑地面積は、令和元(2019)年 12 月末現在、12,324ha となっており、昨年度と比べ 200ha の減少となった。同期間で、約 65ha が追加指定されている。

■ 面積要件の引き下げに係る条例制定状況

平成 29(2017)年の生産緑地法等の改正において、小規模でも身近な農地として緑地機能を発揮する 500 m²未満の農地を保全すること、他の所有者の相続発生等によって営農意欲があっても生産緑地地区が解除されてしまういわゆる「道連れ解除」を防止することを狙いとして、生産緑地地区の面積要件を条例によって 300 m²まで引き下げることができる制度改正を行った。

令和 2(2020)年 7 月現在で、全国 128 都市（うち一般市 1 都市）において条例が制定されており、特定市では過半数の自治体が条例制定を行ったこととなる。

特定市の都市数を分母に、引き下げ実施済みの都市数を分子にした場合、都道府県別にみると東京都、大阪府、兵庫県、静岡県では 90%近い都市が条例制定を終えている。一方、茨城県、愛知県、奈良県では低い水準にとどまっており、地域による差が顕著に生じているところである。（図 1）

昨年度と比較すると、埼玉県、千葉県、神奈川県、京都府、大阪府等で条例制定都市が 15%以上増加しており、こういった府県では周辺の都市の条例制定を受けて、対応する都市が増えていくことが期待される。

大阪府島本町では、一般市で初めてとなる面積要件の引き下げが行われた。島本町は、大阪府北東部の京都府に隣接する町であり、特定市と隣接している。平成 31(2019)年 4 月に約 1.8ha の生産緑地を指定したが、面積要件に満たず指定できない農地があったことや、その後、島本町農業委員会から面積の引き下げについて意見が提出されたことなど

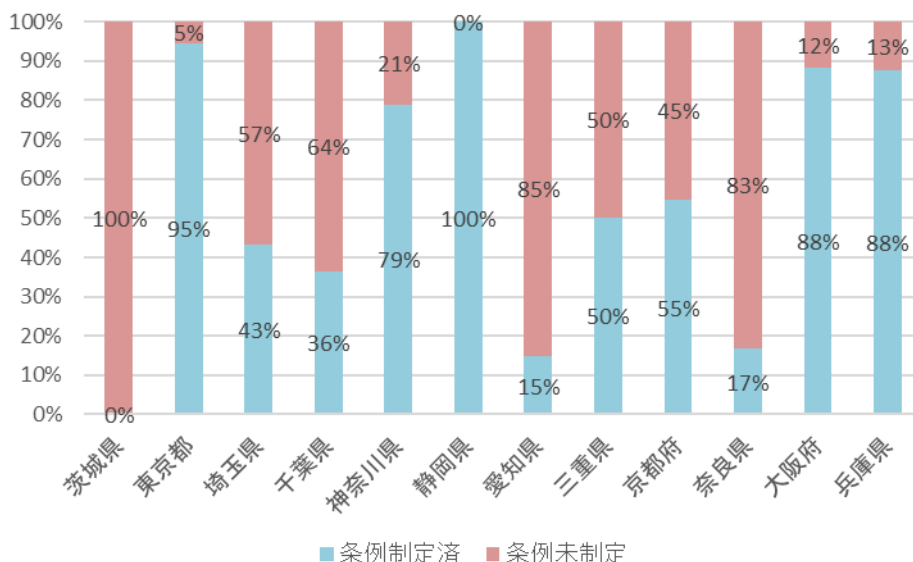


図1 都道府県別 条例を引き下げた特定市の率（2020年7月）

を踏まえ、令和2（2020）年3月に面積の引き下げ条例を制定した。今後、引き下げを踏まえた追加指定の申請の受付を行っていくとのことである。

面積要件の引き下げには、議会や首長、自治体の農政や税制などの各部署とも調整を図る必要があり、これらを通じて都市農地の保全について広く関係者と共有できるという副次的な効果も期待される。今後とも、条例の制定が進むよう各都市の取組を支援して参りたい。

■ 建築規制の緩和

同改正において、都市内にある農地のメリットを最大限に活かし、6次産業化による収益の多角化を図るために、製造・加工施設、販売施設、レストランの設置を可能とした。

令和元（2019）年12月末現在で把握している限り、製造・加工施設1件、直売所3件に対して設置が許可されている。

■ 特定生産緑地の指定

全国が生産緑地面積のうち、約8割を占める平成4（1992）年指定の生産緑地が、令和4（2022）年に指定後30年を迎え、買取り申出が可能となるのに対し、買取り申出の期限を10年間延長できる特定生産緑地制度が措置されている。

現在、三大都市圏特定市では、特定生産緑地の指定事務が進められている。指定事務は大きく①制度

周知、②所有者の把握、③意向確認、④農地等利害関係者の同意取得、⑤指定の公示という手続きを経ることになる。ただし、①と②については、都市によって順序が逆転している場合も多い。

平成4（1992）年に生産緑地を指定している都市は199あるが、そのうち令和元（2019）年12月末現在、①制度周知について、着手又は完了している都市が約93%、②所有者の把握について、着手又は完了している都市が約97%となっている。このように各都市の取組は着実に進んでいるが、未着手の都市が未だに残っており、早期の対応をお願いしているところである。

また、令和2（2020）年7月末現在で、指定公示を行った都市が、17都市ある。まだ公示前の手続きを行っている都市が大半であり、さらに多くの都市が複数回の公示を行っていくことを予定していることから、指定面積にはほとんど意味がないが、参考までに面積は約160haとなっている。

いくつかの都市から聞いている限り、対象となる生産緑地のうち、8割前後は特定生産緑地に指定されそうだという感触であるが、引き続き少しでも多くの生産緑地が特定生産緑地に指定されるよう、各都市の事務を支援していきたいと考えている。

特定生産緑地の指定に関する事務に関連して、国土交通省では、平成31（2019）年3月に、各都市が特定生産緑地の指定事務を円滑に行えるよう、制度の概要、手続きにあたっての考え方や取組事例を

整理した「特定生産緑地指定の手引き」を公表しており、令和2(2020)年9月に改訂を行った (<https://www.mlit.go.jp/toshi/park/content/001362310.pdf>)。

また、引き続き都府県ごとに市町村担当者との実務的な協議の場をできる限り設定し、直接対話する機会を設けているところである。

■ 特定生産緑地の事務における対応状況

このように特定生産緑地の指定事務は、各都市において着実に推進されているところであるが、コロナの影響によって説明会の開催が難しくなっているという新たな課題も発生している。また、指定公示のスケジュールが具体的になる中で、都市によって農地所有者への対応には違いが生じてきている。

具体的には、令和3(2021)年までに意向調査による指定を終了し、最終年度は意向が明確でない所有者すべてに訪問による意向確認を行うことを予定している都市や、指定意向の確認と同時に、指定を希望しないという意味確認を行っている都市など、より丁寧に農地所有者に対する意思の確認を図っている事例がある。また、説明会の開催や提出書類の書き方等について、JAとの連携を強化している都市も少なくない。

引き続き、各都市において、着実な事務が行われるよう支援して参りたい。

■ 生産緑地制度の全国展開

生産緑地制度は、全国234都市で活用されているが、このうち三大都市圏特定市に該当するのは222都市であり、一般市は12都市となっている(令和2(2020)年7月末現在)。

平成3(1991)年の総合土地政策推進要綱において、住宅需要への対応のために、都市計画で市街化区域内農地を宅地化するものと保全するものとを区分することとなったエリアが、三大都市圏特定市のみであったことから、一般市では三大都市圏特定市ほどの税の差異が生じなかった。このため、一般市では、生産緑地制度の活用は進まなかった。

しかし、税額が徐々に上昇し、市街化区域内農地

の固定資産税・都市計画税が宅地と差異がなくなってきたこと、都市農地の貸借の円滑化に関する法律において、貸借の対象となる農地が生産緑地に限られたこと等、一般市の市街化区域内農地で農業を行う農業者にとって、生産緑地制度への関心は高まりつつある。

また、行政にとっても、コンパクトシティを推進するに当たり、市街化区域農地が無秩序に宅地化されたり、管理放棄されたりするよりも、適切に管理されていることの方が望ましい。市街地のスプロール化や空き地・空き家の発生を抑制する観点からも、都市農地の保全が喫緊の課題となっている。

このような背景から、都市計画運用指針において、「三大都市圏の特定市以外の都市においても、本制度の趣旨や、コンパクトなまちづくりを進める上で市街化区域農地を保全する必要性が高まっていることを踏まえ、新たに生産緑地地区を定めることが望ましい。」という考え方を示したところである。

国土交通省では、生産緑地の導入を検討している都市に対し、細かいことでも相談対応を行っている。検討を始められる際には、遠慮なくご一報を頂きたい。

■ 一般市における取組状況

一般市における生産緑地の指定面積は令和1(2019)年12月末時点で、11都市約115haであり、令和2(2020)年1月に高知市で約6haが指定されて、現在は12都市約120haとなっている。

また、広島県広島市では年内の生産緑地指定が予定されており、他にも具体的な検討を進めている都市が複数出てきている状況にある。広島市では、生産緑地の指定を行う際、都市計画提案と都市計画協力団体という制度を活用し、JAとの連携の下で事務を行った。

都市計画法では、従前より土地所有者等が都市計画の提案ができる制度が措置されていた(法第21条の2)が、この提案は5,000㎡以上(条例で1,000㎡まで引き下げ可能)に限られており、生産緑地地区の提案に使うには難しかった。

都市計画協力団体は、平成30(2018)年に創設

された市町村が住民団体や商店組合等を指定する制度であるが、指定された団体は都市計画提案の面積要件に関わらず、都市計画提案が可能となるため、この団体に指定されれば5,000㎡に満たない生産緑地地区の都市計画提案を行うことが可能となる。

(法第75条の5～第75条の10)

広島市では管内の2つのJAを3月に都市計画協力団体に指定し、JA、農業委員会、市が協力して制度の説明や指定希望の受付等を実施、8月にJAから生産緑地指定の都市計画提案を受けて都市計画決定の手続きを進めている。

この方法は、市役所が単独で生産緑地指定を進めるのに比べて、JAであれば相続や農業以外の経営等、農家個別の事情を加味した相談への対応が可能であることや、市役所から遠い地域でもJAの支社機能によるきめ細やかな対応が可能であること等のメリットがあったとのことである。

■ 地区計画農地保全条例制度の創設

都市再生特別措置法等の一部を改正する法律(令和2年法律第43号)において、新たな都市農地の保全制度を創設した。

これまで、都市計画上の都市農地の保全制度は用途地域の1つである田園住居地域か、地域地区の1つである生産緑地地区であったが、今回、地区計画においても農地の保全ができることとした。

この制度は、まとまった農家が住宅と混在し、居住環境を形成している地域において、農業と調和した良好な居住環境を確保するため、きめ細やかに地区内のルールを定めることができる制度である。

本改正では、地区整備計画の記載事項に農地における土地の形質の変更等の行為制限に関する事項を追加し、それらの行為について条例により許可制とする仕組みとなっており、具体的な行為制限の内容は、田園住居地域と同様である。この行為の制限の対象となる農地は、地区整備計画で定めることとなる。

条例によって許可制による規制がかかる農地について、平成3(1991)年に特定市であった地域では相続税等の納税猶予の特例等が適用される。なお、

平成3(1991)年に特定市ではなかった地域では、市街化区域内農地に納税猶予の特例が適用されているため、この地区計画制度による税制上の取り扱いの変更はない。

また、条例によって許可制による規制がかかる農地に対する固定資産税・都市計画税は、「令和3年度固定資産の評価替えに関する留意事項について」

(令和元年5月20日総務省自治税務局評価室長通知)において、土地の利用制限等が土地の価格に影響を与える場合には、当該影響を適正に評価に反映させることとされていることに基づき、地区計画農地保全条例による規制が土地の価格に影響を与える場合には、地区計画を定める市町村において、その影響を適切に固定資産税評価額に反映させることとなる。その際、田園住居地域内市街化区域農地の評価方法を参考とすることも考えられる。

本制度の特徴として、

- ①地区計画区域内の農地について、保全対象として地区整備計画に位置づけるものと、位置付けないものを設定できることで、地区計画区域内の土地利用を柔軟にデザインできる。
- ②公園や道路など、地域の実情に応じて必要な地区施設を位置づけることができる。
- ③農地の隣接地が宅地化される際に、日照を確保できるような住宅の形態規制を定めておくことができる。

といったことが挙げられる。

一方、用途地域による建築物の用途の制限については、当該地区計画区域の存する用途地域による制限が適用されることには留意が必要である。田園住居地域では農家レストラン等の建築が認められているが、当該地区計画を定めても、用途地域に適合しなければ農家レストラン等を建築することはできない。

地区計画は全国的に活用されている制度であり、生産緑地制度を活用していない一般市でも取り組み易い制度ではないかと考えている。本制度は生産緑地地区と重複して定めることが可能であり、特定市においても活用していただきたい。